Centraal Planbureau

It's lonely at the top | *Hoger toptarief levert niets op*



CPB Policy Brief | 2013/04

Over de top

Bas Jacobs
Egbert Jongen
Floris Zoutman

Samenvatting

Een hoger toptarief in Nederland levert geen extra belastingopbrengst op. In binnen- en buitenland is op dit moment veel discussie over topinkomens en toptarieven in de loon- en inkomstenbelasting. De roep om een hoger toptarief wordt gevoed door een sterke toename van het inkomensaandeel van de top, vooral in Angelsaksische landen, en de wens om de rekening van de Grote Recessie deels bij de hoogste inkomens neer te leggen. Daarbij gaat men ervan uit dat een hoger toptarief meer belastingopbrengst oplevert, maar is dat ook zo?

Het opbrengstmaximaliserende toptarief is volgens berekeningen in deze Policy Brief in Nederland ongeveer 49%. Het huidige toptarief van 52% is daarmee iets hoger dan het opbrengstmaximaliserende toptarief. Verhoging van het huidige toptarief van 52% levert waarschijnlijk niet meer, maar juist minder belastingopbrengst op. Dat geldt ook als het toptarief wordt verhoogd vanaf een inkomen van 150.000 euro. Het opbrengstmaximaliserende toptarief wordt bepaald door de inkomensconcentratie bij de topinkomens en de mate waarin de belastinggrondslag reageert op het toptarief. Hoe lager de inkomensconcentratie aan de top en hoe sterker de krimp van de belastinggrondslag bij hogere toptarieven, des te lager het opbrengstmaximaliserende toptarief. Het opbrengstmaximaliserende tarief is relatief laag doordat de inkomensconcentratie aan de top in Nederland zeer laag is, na Denemarken de laagste in de wereld. De mate waarin de belastinggrondslag in Nederland reageert op het toptarief is volgens recente schattingen vergelijkbaar met buitenlandse schattingen.

Bij deze Policy Brief zijn twee Achtergronddocumenten gepubliceerd op de website van het CPB: ’Meer over de top’ en ’Estimating the Elasticity of Taxable Labour Income in the Netherlands’. Alle drie de stukken zijn aanvullende informatie bij de CPB Lecture 2013, uitgesproken door Emmanuel Saez (Berkeley) met als onderwerp ’Top Incomes and Top Tax Rates’.

1 Inleiding

Al jaren pleit een aantal politieke partijen voor een hoger toptarief in de inkomstenbelasting. Bij de laatste verkiezingen wilden de PvdA en GroenLinks een tarief van 60% invoeren voor inkomens boven 150.000 euro. Voor die groep belastingbetalers wenste de SP zelfs een tarief te introduceren van 65% (CPB, 2012). Een aantal Nederlandse economen en fiscalisten stelt eveneens voor om tarieven hoger dan de huidige 52% te heffen bij de hoogste inkomens. De Kam en Caminada (2010) stellen een toptarief voor van 55 á 60% boven een inkomen van 125.000 euro. Bovenberg en Stevens (2010) en Cnossen (2010) bepleiten een niet nader gespecificeerd 'supertoptarief' voor inkomens boven de Balkenende-norm. In het Begrotingsakkoord is recentelijk besloten tot een eenmalige crisisheffing van 16% op inkomens boven 150.000 euro (ministerie van Financiën, 2012). De regering was voornemens om die crisisheffing nog eens te herhalen in 2014 (ministerie van Financiën, 2013), maar bij het Sociaal Akkoord is deze maatregel vooralsnog weer ingetrokken.

Ook in het buitenland bestaat een steeds sterkere roep om hogere toptarieven. Zo riep Warren Buffet (2011, 2012) de Amerikaanse overheid op om de belastingverlagingen voor de superrijken, die waren ingevoerd onder president Bush Jr., ongedaan te maken.[1] *Le Nouvel Observateur* kopte boven een oproep van Franse gefortuneerden om meer belasting te betalen: 'Taxez Nous!' (Agon e.a. 2011). Ondanks enige gerezen juridische obstakels is president François Hollande nog steeds voornemens om het hoogste belastingtarief te verhogen naar 75% voor inkomens boven 1 miljoen euro (Frans ministerie van Economie en Financiën, 2012). Dat plan schoot Gerard Depardieu in het verkeerde keelgat en hij dreigde te emigreren naar België. De Russische President, Vladimir Poetin, heeft Depardieu uiteindelijk belastingasiel verleend (*Financial Times*, 2013).

Aanhoudende discussies over hogere toptarieven zijn mede het gevolg van groeiende inkomensverschillen in veel Westerse landen. Zoals beschreven in Atkinson e.a. (2011), is vooral in de Angelsaksische wereld de inkomensconcentratie aan de top sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk toegenomen. De VS springt er nog het meest uit. Maar de Amerikaanse situatie kan niet naar alle Westerse landen worden gegeneraliseerd. Bijna nergens in de Westerse wereld zijn er relatief zo weinig zeer rijke mensen als in Nederland: het is hier eenzaam aan de top. Dit is al decennia het geval (zie beneden). De roep om hogere toptarieven wordt daarnaast gevoed door de wens tot vermindering van het begrotingstekort in een groot aantal landen, waarbij ook of juist vooral van de topinkomens een offer wordt gevraagd.

Hoe hoog is het opbrengstmaximaliserende toptarief in de inkomstenbelasting in Nederland? Deze Policy Brief gebruikt de optimale belastingtheorie, zoals ontwikkeld in het Nobelprijswinnende artikel van Sir James Mirrlees (1971), om een antwoord te geven op deze vraag. In het model van Mirrlees beoogt de overheid de maatschappelijke voorkeur voor inkomensherverdeling te realiseren tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten. De vraag hoe hoog het toptarief moet zijn, kan daarom in beginsel niet worden beantwoord

[1] Buffet bepleitte ook om een veel hoger tarief in te voeren voor de alternatieve minimum-inkomstenbelasting van 30% tussen 1 en 10 miljoen dollar en 35% voor alles daarboven.

zonder stellingname ten aanzien van de wenselijkheid van inkomensherverdeling. Dat zullen wij echter niet doen in deze Policy Brief, want deze keuze is aan de politiek. Wel kan worden aangegeven hoe hoog het opbrengstmaximaliserende toptarief is. Een nog hoger tarief is vanuit herverdelingsoogpunt onwenselijk, want een dergelijk hoger toptarief verlaagt zowel de doelmatigheid – doordat hogere toptarieven economische activiteit van topverdieners verminderen – als de rechtvaardigheid – omdat bij lagere belastingopbrengsten minder inkomen kan worden herverdeeld naar de andere inkomensgroepen.

2 Het toptarief in historisch en internationaal perspectief

In figuur 1 wordt de ontwikkeling van het toptarief in de Nederlandse inkomstenbelasting gegeven. Ook wordt het *effectieve* toptarief weergegeven. Het effectieve toptarief meet wat individuen met een inkomen in de topschijf aan zowel directe als indirecte belastingen, zoals de btw, moeten betalen over de laatste euro die ze verdienen.[2]

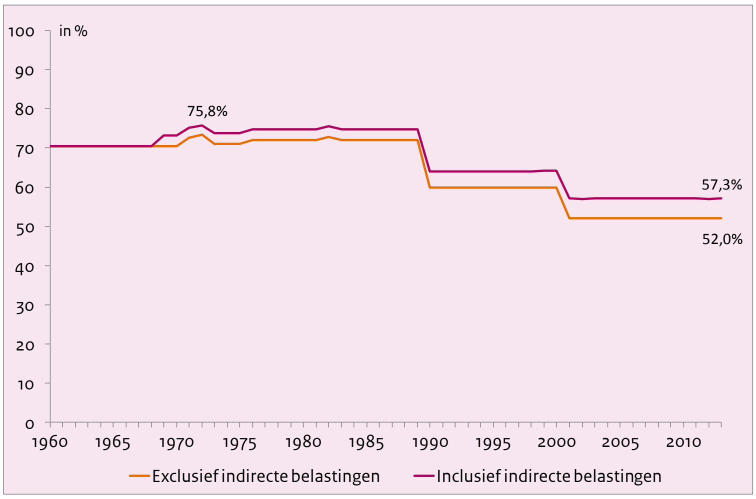
We zien in figuur 1 dat in 1960 het wettelijke toptarief 70,5% was en in de jaren zeventig licht varieerde om op 72% te eindigen in 1989. Bij de diverse belastingherzieningen zijn de toptarieven in de inkomstenbelasting sindsdien verlaagd. Allereerst zijn op advies van de Commissie-Oort de toptarieven in 1990 teruggebracht van 72% naar 60%. Bij de Belastingherziening 2001 zijn de toptarieven tijdens het tweede Paarse kabinet verder verlaagd van 60% naar 52%. Bij deze belastingherzieningen zijn ook diverse aftrekposten beperkt, waardoor de grondslag voor de belastingheffing wel is toegenomen.

De effectieve toptarieven in de Nederlandse inkomstenbelasting lagen tot aan 1968 op zo'n 70%. Van 1969 tot aan 1989 schommelden de tarieven rond de 74%. Het hoogst gemeten effectieve toptarief bedroeg bijna 76% in 1972. Daarna kwamen de toptarieven gestaag omlaag in lijn met de tariefsverlagingen in de inkomstenbelasting. Het effectieve toptarief in 2013 bedraagt 57,3%.

Figuur 2 geeft een internationale vergelijking van toptarieven en effectieve toptarieven voor 2013. De figuur is gerangschikt naar het effectieve toptarief in de inkomstenbelasting. Nederland kent in internationaal opzicht betrekkelijk hoge toptarieven. Enkele Scandinavische landen (Zweden, Denemarken en Finland) en België hebben hogere effectieve toptarieven dan Nederland. Een aantal Angelsaksische landen heeft substantieel lagere effectieve toptarieven: VS (37,9% effectief) en Canada (34,0% effectief).

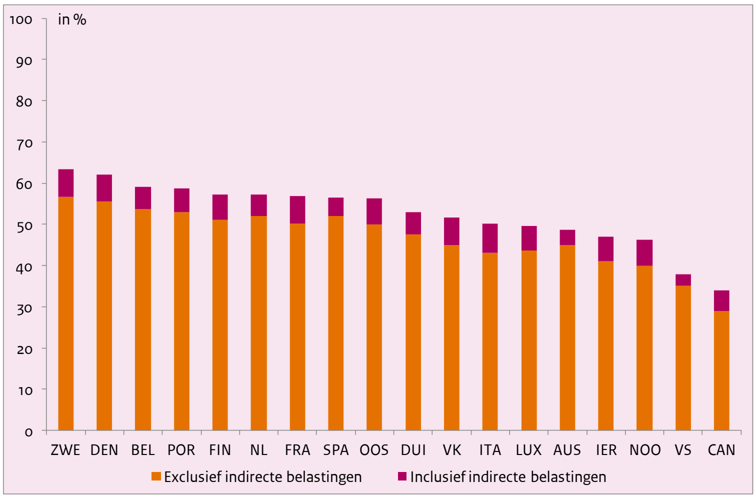
[2] In het Achtergronddocument 'Meer over de top' worden de gehanteerde methoden en data verder toegelicht.

Figuur 1 Het toptarief in Nederland: 1960-2013



Bron: Elsevier Belastingalmanak (diverse jaargangen) voor de directe belastingen en eigen berekeningen op basis van I/O-tabellen van het CBS voor de indirecte belastingen.

Figuur 2 Internationale vergelijking toptarieven (2013)



Bron: Eigen berekeningen op basis van de Europese Commissie (2013) voor de EU (in 2013) en de OECD Tax Database voor de VS, Canada en Australië (in 2012).

3 Waar ligt de top in theorie?

Hoe hoog is het optimale toptarief? Het model van Mirrlees (1971) geeft daarop het antwoord. Saez e.a. (2012) leiden een eenvoudige formule af voor het optimale effectieve toptarief T:[3]

$$T = \frac{1 - g}{1 - g + ae}$$

[3] Hierbij wordt aangenomen dat er geen inkomenseffecten zijn. Voor topverdieners is nog nooit de inkomenselasticiteit van de belastinggrondslag geschat.

g meet met hoeveel de maatschappelijke welvaart toeneemt (gemeten in euro's) als een belastingbetaler in de topschijf een extra euro ontvangt. Hoe lager het gewicht *g* dat de overheid toekent aan de hoogste inkomensgroepen, hoe minder erg de overheid het vindt om de topinkomens meer belasting te laten betalen. Bij $g = 0$ kent de overheid geen enkel gewicht toe aan de topinkomens. In dat geval wil de overheid de topinkomens maximaal belasting laten betalen en is het optimale toptarief gelijk aan het opbrengstmaximaliserende toptarief. Politieke partijen met een sterkere (zwakkere) voorkeur voor inkomensherverdeling zullen een lagere (hogere) *g* hebben.

De top van de inkomensverdeling wordt empirisch beschreven door de Pareto-verdeling en *a* is de bijbehorende Pareto-parameter. Hoe groter *a,* hoe *dunner* de staart van de Pareto-verdeling is aan de bovenkant en hoe geringer dus de inkomensconcentratie aan de top. *a* kan empirisch worden bepaald. Het optimale toptarief neemt toe naarmate de Pareto-parameter *a* kleiner is. Dan is de inkomensconcentratie bij de topinkomens groter, waardoor het toptarief over een grotere grondslag wordt geheven en een hogere potentiële belastingopbrengst genereert.

De elasticiteit van het belastbaar inkomen *e* geeft aan met hoeveel procent de belastinggrondslag krimpt als de netto inhoudingsvoet (1 – effectief toptarief) met 1% daalt. *e* kan empirisch worden geschat. Het optimale effectieve toptarief neemt toe naarmate de elasticiteit van het belastbare inkomen *e* lager is. Een hoger belastingtarief leidt dan tot minder sterke gedragsreacties en dus tot minder erosie van de belastinggrondslag.

4 It's lonely at the top

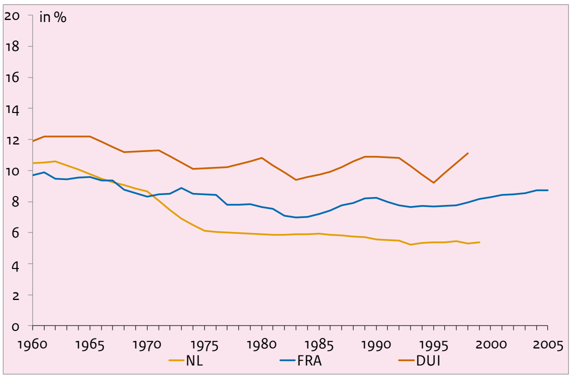
De concentratie van de inkomens aan de top bepaalt de potentiële opbrengst van hogere toptarieven. In figuur 3 wordt voor verschillende landen het aandeel van de rijkste 1% van de belastingbetalers in het totale inkomen weergegeven. De data zijn ontleend aan de World Top Incomes Database (Alvaredo e.a., 2013). Voor Nederland zijn de data afkomstig uit Atkinson en Salverda (2005).

De inkomensconcentratie aan de top is sterk toegenomen in de Angelsaksische landen en dan vooral in de Verenigde Staten. Piketty en Saez (2003, 2011, 2013) documenteren voor de VS dat gedurende de periode 1993-2011 de rijkste 1% huishoudens een inkomensgroei doormaakten van maar liefst 58%, terwijl de onderste 99% van de huishoudens hun inkomen maar met 6% zag stijgen. Ook na de grootste recessie in decennia verdiende de 10% allerrijksten (inkomens boven $111.000) 46,5% van het totale inkomen in 2011. Dat is de hoogste inkomensconcentratie ooit gemeten sinds 1917. Weliswaar is gedurende de laatste decennia ook in de Scandinavische[4] en mediterrane landen de inkomensconcentratie aan de top gestegen, maar in veel mindere mate dan in de Angelsaksische wereld. De inkomensconcentratie aan de top is sinds de jaren tachtig echter weinig veranderd in Continentaal-Europese landen (Nederland, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland). Merk daarbij op dat Nederland van de landen in figuur 3 de laagste inkomensconcentratie aan de top heeft.

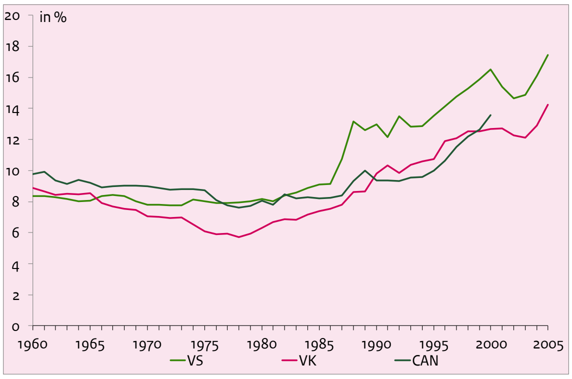
[4] De sterke toename in het inkomensaandeel van de top 1% in Noorwegen in 2005 komt door het verhogen van de dividendbelasting in Noorwegen in 2006, zie Aaberge en Atkinson (2010).

Figuur 3 Internationale vergelijking inkomensaandeel top 1% van de inkomens: 1960-2005

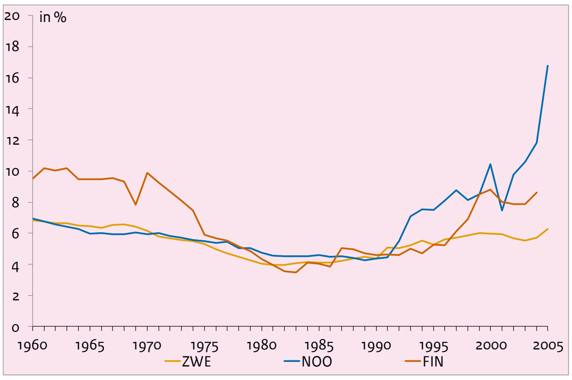
Centraal Europa



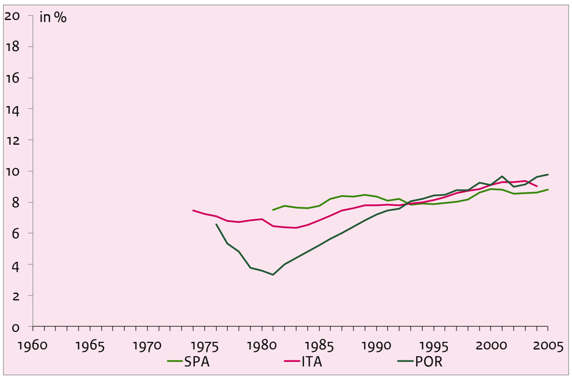
Angelsaksische landen



Scandinavië



Zuid Europa



Bron: World Top Incomes Database (Alvaredo e.a., 2013). Bruto inkomensaandelen (exclusief kapitaalwinsten) per belastingeenheid.

Wat is er in Nederland gebeurd met de inkomensverdeling aan de top?[5] Figuur 4 toont het verloop voor huishoudens in de top 10, top 5, top 1, top 0,5 en top 0,1% van de bruto inkomensverdeling.[6] In de laatste jaren van de jaren negentig lopen de aandelen van de topinkomens heel licht op en daarna ook in de periode na de belastinghervorming 2001 tot en met 2007. Aan het begin van de Grote Recessie in 2008 en 2009 lopen de aandelen van de topinkomens terug, om vervolgens in 2010 weer licht te stijgen. In 2001 zijn de definities van de inkomens in het IPO gewijzigd waardoor de cijfers voor en na 2001 niet direct vergelijkbaar zijn (zie ook Salverda, 2013). Maar zowel voor als na de reeksbreuk in 2001 is er geen sprake van een sterke toename van de topinkomens, zeker niet in vergelijking met de toename in de Angelsaksische landen.[7]

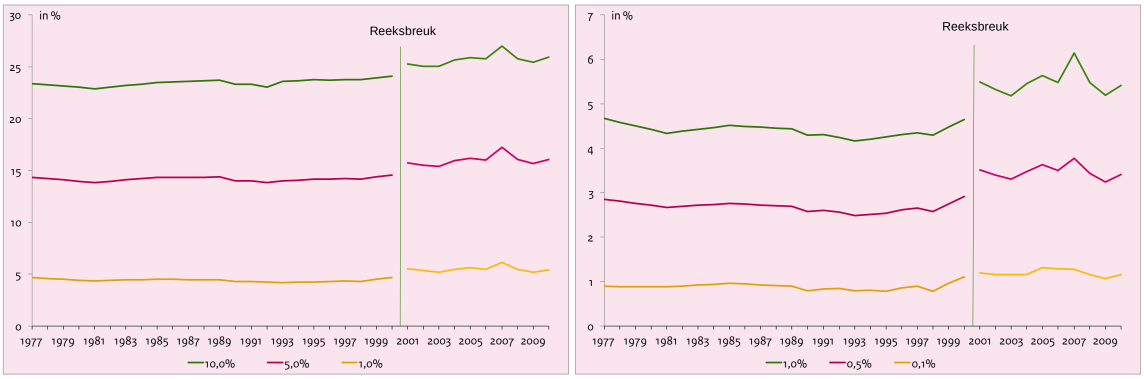
---

[5] Straathof e.a. (2010) hebben inkomensaandelen van de topinkomens bepaald tot en met 2006. De reeksen zijn bijgewerkt tot en met 2010. We zijn Bas Straathof dankbaar voor de reeksen voor bruto huishoudinkomens tot en met 2006 en de bijbehorende code gebruikt in Straathof e.a. (2010). We danken Mathijn Wilkens voor het updaten van de reeksen tot en met 2010.

[6] De inkomensgrenzen van de inkomensaandelen in 2010 zijn: 10% 116.000 euro, 5% 144.000 euro, 1% 238.000 euro, 0,5% 300.000 euro, 0,1% 533.000 euro. Merk op dat dit inkomensaandelen van huishoudens zijn.

[7] Figuur 4 geeft de bruto inkomensaandelen voor huishoudens, dus voor alle leden samen, en inclusief uitkeringen en overdrachten. We hebben ook de reeksen voor de individuele primaire inkomens (inkomen uit arbeid, winst en vermogen, maar geen uitkeringen en overdrachten) uit Straathof e.a. (2010) bijgewerkt tot aan 2010. Deze zijn te vinden in het Achtergronddocument 'Meer over de top'. De individuele primaire inkomens laten een vergelijkbaar, stabiel beeld zien.

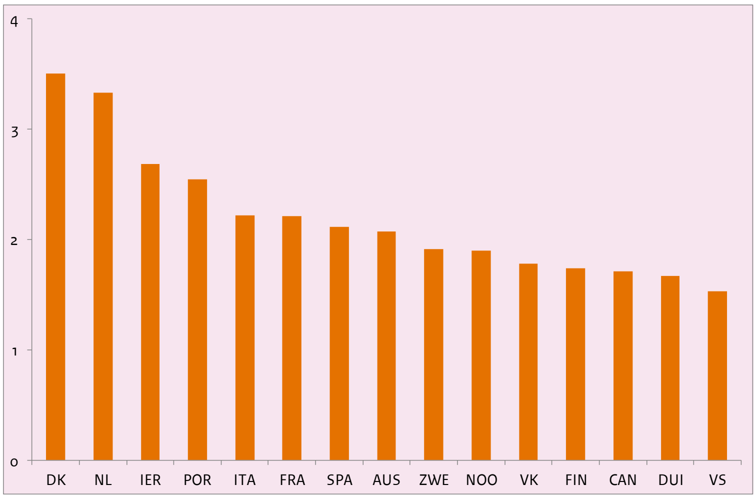
Figuur 4 **Aandelen topinkomens in Nederland redelijk stabiel: 1977-2010**



Bron: Berekeningen voor Straathof e.a. (2010) voor 1977-2000 op basis van het IPO (CBS). Eigen berekeningen op basis van het IPO voor 2001-2010. Bruto inkomensaandelen (exclusief kapitaalwinsten) van huishoudens.

Een andere manier om de inkomensconcentratie aan de top te meten is met de zogenaamde Pareto-parameter, die wordt gebruikt in de formule van het toptarief. De top van de inkomensverdeling laat zich empirisch zeer nauwkeurig beschrijven door de Pareto-verdeling (Atkinson e.a., 2011). De Pareto-parameter a bepaalt hoe dik de staart is van de inkomensverdeling. Meer specifiek, $b = a/(a-1)$ geeft aan hoe hoog het gemiddelde inkomen is boven een bepaalde inkomensgrens. Stel dat b = 1,42 (a = 3,35), dan is het gemiddelde inkomen van huishoudens boven de 100.000 euro gelijk aan 142.000 euro. Hoe hoger a is, hoe lager het gemiddelde inkomen boven een bepaalde inkomengrens, en hoe lager de potentiële opbrengst van een hoger toptarief vanaf die inkomensgrens.

Figuur 5 **Internationale vergelijking Pareto-parameter**



Bron: Jacobs e.a. (2013) voor Nederland, Kleven en Kreiner (2006) voor Denemarken en World Top Incomes Database (Alvaredo e.a., 2013) voor de andere landen.

Alvaredo e.a. (2013) presenteren internationaal vergelijkbare schattingen van de Pareto-parameter. Deze worden getoond in figuur 5. Een waarde voor de Pareto-parameter van 3,35 betekent dat Nederland op Denemarken na de laagste inkomensconcentratie aan de top heeft in de wereld (voor zover bekend). Het is eenzaam aan de top in Nederland. Een hoger toptarief levert daarom in Nederland minder opbrengst op, zelfs als de grondslag niet zou afnemen in reactie op een hoger toptarief.

5 Effect van toptarieven op topinkomens

De andere cruciale parameter voor het bepalen van het opbrengstmaximaliserende toptarief is de elasticiteit van het belastbaar inkomen van de topinkomens. Deze elasticiteit geeft aan met hoeveel procent de belastinggrondslag krimpt als de netto opbrengst van een extra euro bruto inkomen (= 1 – effectief toptarief) met 1% daalt.

Hogere toptarieven kunnen verschillende gedragsreacties veroorzaken, waardoor de belastinggrondslag krimpt. Het arbeidsaanbod kan dalen doordat mensen minder uren gaan werken of stoppen met participeren op de arbeidsmarkt (door bijvoorbeeld vervroegd uit te treden). Investeringen in menselijk kapitaal kunnen afnemen. Daarnaast kan een hoger toptarief een succesvolle carrière of ondernemerschap ontmoedigen. Individuen kunnen worden aangezet tot belastingontwijking en belastingarbitrage. Ook worden de prikkels voor belastingontduiking sterker. Daarbij zouden personen kunnen emigreren, denk aan de belastingvluchtelingen die in het verleden naar België zijn uitgeweken. De elasticiteit van het belastbaar inkomen vat in beginsel al deze gedragsreacties samen in één getal (Feldstein, 1995, 1999).

Tabel 1 Schattingen elasticiteit belastinggrondslag topinkomens

Studie	Land	Steekproef	Variabele	Elasticiteit
Sillamaa en Veall (2001)	CAN	Inkomens > 60.000, Canadese dollars	Bruto inkomen	1,00
Gruber en Saez (2002)	VS	Personen met inkomen > 100.000 dollar	Bruto inkomen	0,17
		Personen met inkomen > 100.000 dollar	Belastbaar inkomen	0,57
Brewer, Saez en Shephard (2010)	VK	Top 1%	Bruto inkomen	0,46
Holmlund en Soderstrom (2011)	ZWE	Werknemers met bovenmodaal inkomen	Bruto looninkomen	0,29
Kleven en Schultz (2012)	DEN	Werknemers > 100.000 Dkr.	Belastbaar looninkomen	0,04-0,07
		Zelfstandigen > 100.000 Dkr.	Belastbaar inkomen	0,08-0,09
Jongen en Stoel (2013)	NL	Werknemers 50.000-100.000 euro	Fiscaal loon	0,26
		Werknemers >50.000 euro	Fiscaal loon	0,46

Saez e.a. (2012) presenteren een overzicht van de internationale literatuur. Zij concluderen dat de gemiddelde elasticiteit van het belastbaar inkomen (gewogen met de inkomensaandelen) tussen de 0,12 en 0,40 ligt. Daarnaast stellen zij vast dat de elasticiteit voor de topinkomens hoger is. Tabel 1 rapporteert de ons bekende schattingen van de elasticiteit van de topinkomens. De grondslagelasticiteit voor de topinkomens is voor Nederland recentelijk geschat door Jongen en Stoel (2013). Zij gebruiken daarvoor de belastinghervorming van 2001, die leidde tot een substantiële daling van het toptarief. Dit is voor zover ons bekend de eerste studie die deze elasticiteit schat voor Nederland. Zij schatten een elasticiteit van 0,26 voor werknemers met een loon tussen de 50.000 en 100.000 euro en 0,46 voor werknemers met een loon van meer dan 50.000 euro (dus inclusief inkomens boven de 100.000 euro). Op basis van dit onderzoek hanteren wij een elasticiteit van de grondslag van het toptarief van 0,25. Dit is bij benadering de elasticiteit

van de personen met een inkomen tussen de 50.000 en 100.000 euro en is een conservatieve ondergrens.

6 Waar ligt de top in Nederland?

Het opbrengstmaximaliserende toptarief bedraagt 49% op basis van een Pareto-parameter van 3,35 en een elasticiteit van de grondslag van de topinkomens van 0,25 (zie tabel 2). Het effectieve toptarief (toptarief plus effect van indirecte belastingen) is dan 54%. Het huidige toptarief van 52% ligt dus volgens onze berekeningen al iets boven het opbrengstmaximaliserende tarief van 49%.

Tabel 2 Optimale toptarieven inkomstenbelasting

Huidig toptarief (%)	52					
Huidig effectief toptarief (%)	57					
Elasticiteit belastbaar inkomen	*e* = 0,20		*e* = 0,25		*e* = 0,30	
Welvaartgewicht topinkomens	*g* = 0	*g* = 0,25	*g* = 0	*g* = 0,25	*g* = 0	*g* = 0,25
Optimaal toptarief (%)	55	47	49	41	44	36
Optimaal effectief toptarief (%)	60	53	54	47	50	43

Het huidige toptarief van 52% is opbrengstmaximaliserend bij een elasticiteit (e) van 0,22. Dit valt nog binnen de onzekerheidsmarge en we kunnen daarom niet uitsluiten dat bij het huidige toptarief de belastingopbrengst maximaal is. Bij een wat lagere (hogere) elasticiteit is het opbrengstmaximaliserende toptarief wat hoger (lager).

Het opbrengstmaximaliserende toptarief is niet gelijk aan het optimale toptarief als we een positief gewicht toekennen aan een euro voor de topinkomens (dit kan relevant zijn als we het hebben over een verhoging van het tarief in de 4e schijf). Stel dat g = 0,25, dan is het optimale toptarief met 41% een stuk lager dan het opbrengstmaximaliserende toptarief. Hoeveel waarde we moeten toekennen aan een extra euro voor de topinkomens berust uiteindelijk op een politieke waardering. Rechtse politieke partijen kennen een groter welvaartsgewicht toe aan de topinkomens dan de linkse politieke partijen, gezien het feit dat alleen de linkse partijen pleiten voor een hoger toptarief. Onze berekeningen tonen aan dat, zelfs als er geen enkel gewicht aan de topinkomens wordt toegekend, een verhoging van het toptarief leidt tot minder belastingopbrengsten en dus minder middelen om te herverdelen.

Zolang de top van de inkomensverdeling wordt beschreven door de Pareto-verdeling is het opbrengstmaximaliserende toptarief onafhankelijk van het inkomensniveau waarop de topschijf begint, of dat nu de huidige 4e schijf is of een aparte schijf bij bijvoorbeeld 150.000 euro, of nog hoger. De reden is dat de verhouding tussen de potentiële belastingopbrengsten en de krimp van de belastinggrondslag constant blijft. Jacobs e.a. (2013) laten zien dat de Pareto-parameter constant is tot de allerhoogste inkomens. Verder is er geen aanwijzing dat de elasticiteit voor de hoogste inkomens lager is (integendeel). Onze analyse van het opbrengstmaximaliserende en optimale toptarief geldt dus onverkort voor een aparte topschijf bij een inkomen vanaf bijvoorbeeld 150.000 euro.

Tabel 3 Uitverdieneffecten en budgettaire effecten van een hoger toptarief

Elasticiteit belastbaar inkomen *e* = 0,25			
Toptarief (%)	55	60	65
Marginaal uitverdieneffect (% van de potentiële opbrengst zonder gedragsreactie)	125	151	184
Verandering opbrengsten topschijf (% van de huidige opbrengst)	-1,4	-6,3	-15,1
Opbrengst (x mln)			
Begin topschijf €57.769	-180	-780	-1870
Begin topschijf €100.000	-60	-250	-600
Begin topschijf €150.000	-30	-120	-300
Begin topschijf €375.000	-10	-30	-70

Tabel 3 toont de marginale uitverdieneffecten bij verschillende belastingtarieven bij een elasticiteit van *e* = 0,25. De marginale uitverdieneffecten geven aan hoeveel van de potentiële opbrengst van een kleine (marginale) tariefsverhoging verloren gaat door gedragsreacties. Ook geeft de tabel de budgettaire gevolgen van verhogingen van het toptarief weer. We berekenen de verandering van de belastingopbrengst voor verschillende topschijfgrenzen: 57.769 euro (huidige 4^{e}-schijfgrens), 100.000 euro, 150.000 euro en 375.000 euro.

Bij een marginale verhoging van de huidige toptarieven van 52% verdampt 112% van de potentiële opbrengst. Dat wil zeggen dat de overheid 12% van de opbrengst aan de marge inlevert. Het toptarief is dus nu al iets 'over de top' gezet van de Laffercurve.[8] Bij een marginale verhoging vanaf een tarief van 55% verdampt 125% van de potentiële opbrengst. Dat verlies loopt op tot 184% als het tarief vanaf 65% marginaal wordt verhoogd.[9]

Tabel 3 laat ook zien dat bij verhoging van het toptarief van 52% naar 55% circa 1,4% van de totale belastingopbrengst in de topschijf verloren gaat. Dat loopt op naar een opbrengstderving in de topschijf van 15,1% bij verhoging van het toptarief naar 65%. Tot slot geeft tabel 3 de budgettaire gevolgen van een tariefsverhoging boven een bepaalde inkomensgrens waar het toptarief gaat gelden. Stel dat de overheid het toptarief zou verhogen naar 65% voor inkomens vanaf 150.000 euro, dan derft de overheid 300 miljoen euro aan belastingopbrengsten.

Bij de analyse van de verkiezingsprogramma's in 2012 (CPB, 2012) is het CPB nog uitgegaan van een uitverdieneffect van 75%. De daarbij gehanteerde elasticiteit blijkt nu echter te laag voor Nederland. Bovendien werd het effect van een hoger toptarief op de opbrengst aan indirecte belastingen niet meegenomen. Er is toen nog gerekend met belastingopbrengsten van respectievelijk 200 mln euro bij verhoging van het toptarief naar 60% vanaf 150.000 euro en 400 mln bij verhoging van het toptarief naar 65% vanaf 150.000 euro (CPB, 2012).

[8] De Laffercurve geeft het verband tussen de tarieven en de belastingopbrengsten weer. Tot aan de top van de Laffercurve nemen de belastingopbrengsten toe bij een hoger belastingtarief, na de top nemen ze af. De top van de Laffercurve wordt bepaald door de ongecompenseerde grondslagelasticiteit. Echter, als de belastingopbrengsten worden herverdeeld (dus teruggesluisd) zijn er typisch inkomenseffecten in het arbeidsaanbod waardoor de belastingopbrengsten afnemen. De gecompenseerde elasticiteit bepaalt de top van de 'herverdelings-Laffercurve', die dus lager ligt. De top van de 'herverdelings-' en 'opbrengst'-Laffercurve zijn alleen gelijk als inkomenseffecten geen rol spelen, zoals we tot nu toe hebben aangenomen.

[9] De verliezen zijn groter indien de elasticiteit van de belastinggrondslag hoger is (*e* = 0,30). Echter, als de elasticiteit lager is (*e* = 0,20), dan zullen niet alle opbrengsten aan de marge verdampen zolang het tarief niet boven de 55% wordt gezet. Zie Jacobs e.a. (2013) voor deze berekeningen.

De voorgaande analyse laat echter zien dat deze toptarieven tot respectievelijk 120 en 300 miljoen minder belastingopbrengsten leiden. Bij een volgende analyse van een hoger toptarief boekt het CPB daarom geen opbrengsten meer in voor een hoger toptarief.

7 Enkele kanttekeningen

Bij de voorgaande analyse kunnen een aantal kanttekeningen worden gemaakt. In het Achtergronddocument gaan wij hier dieper op in. In deze sectie worden enkele relevante punten samengevat.

Als het bestaande effectieve toptarief te hoog is ingeschat, dan geeft een verdere verhoging van het toptarief minder grote uitverdieneffecten, waardoor het opbrengstmaximaliserende toptarief hoger is dan door ons berekend.

Het effectieve marginale toptarief zou lager zijn als topinkomensgroepen ook profiteren van impliciete fiscale subsidies in de sociale zekerheid en de pensioenen. Voor de sociale zekerheid geldt dit niet, want de sociale rechten voor topinkomens zijn al gemaximeerd. Er is alleen belastingvoordeel bij de pensioenopbouw voor topinkomens tot 100.000 euro wanneer het tarief waartegen de pensioenpremies zijn afgetrokken, hoger is dan het tarief waartegen de pensioenuitkeringen worden belast. Voor inkomens boven de 100.000 euro wordt de pensioenopbouw niet meer fiscaal ondersteund en vervalt de subsidie geheel.

Het huidige effectieve toptarief kan lager zijn wanneer rekening wordt gehouden met de subsidie op het eigenwoningbezit. Het huidige effectieve toptarief is dan circa 2-2,5% lager, zo'n 55% (zie voor de berekening het Achtergronddocument). Dit is praktisch gelijk aan het door ons berekende opbrengstmaximaliserende effectieve toptarief van 54%. Dus zelfs indien rekening wordt gehouden met de hypotheekrenteaftrek, lijkt een verhoging van het toptarief niet in de rede te liggen.

Het opbrengstmaximaliserende toptarief zou ook hoger zijn als de elasticiteit van de belastinggrondslag lager is. De elasticiteit van de belastinggrondslag aan de top wordt overschat als inkomen wordt verschoven naar een andere belastinggrondslag. In dat geval nemen de belastingopbrengsten op andere grondslagen toe, wat de erosie deels compenseert (Chetty, 2009).

De elasticiteit van de belastinggrondslag is door Jongen en Stoel (2013) geschat voor werknemers. Als niet-werknemers met een topinkomen, zoals gepensioneerden en zelfstandigen, een lagere elasticiteit van het belastbaar inkomen zouden hebben, dan is de elasticiteit van de gehele belastinggrondslag lager dan van alleen de werkenden. Gepensioneerden hebben mogelijk een lagere grondslagelasticiteit, maar zelfstandigen hebben meestal een veel hogere elasticiteit (zie ook Kleven en Schultz, 2012).

De elasticiteit van de belastinggrondslag kan ook worden onderschat. Hogere toptarieven kunnen investeringen in menselijk kapitaal ontmoedigen. Ook kunnen mensen minder steile

carrièrepaden doormaken, hun beroepskeuzes aanpassen of migreren. De bestaande schattingen van de grondslagelasticiteit corrigeren niet voor al deze effecten.

Piketty e.a. (2013) betogen dat de arbeidsmarkt voor topverdieners is verstoord doordat topverdieners ten koste van andere werknemers zichzelf een te hoge beloning toe-eigenen. Hogere toptarieven in de inkomstenbelasting straffen dat gedrag van de topverdieners vervolgens af. Dit mechanisme is voor Nederland vermoedelijk minder belangrijk. Ondanks de daling van de toptarieven is de inkomensconcentratie aan de top in Nederland niet substantieel toegenomen. Indien rent-zoekend gedrag van bepaalde topverdieners inderdaad een probleem zou vormen, dan verdienen directe maatregelen om de governance in ondernemingen te versterken in beginsel de voorkeur boven indirecte maatregelen, zoals een hoger toptarief in de inkomstenbelasting.

We abstraheren ten slotte van externe effecten door status of rat races (Layard, 1980). Door bijvoorbeeld afgunst leidt een hoger inkomen voor de één tot een lager nut van de ander. Hogere tarieven zijn dan een instrument om deze externe effecten te corrigeren. Echter, er kan ook rivaliteit bestaan in vrije tijd. Huishoudens kunnen worden aangezet tot meer consumptie van vrije tijd als andere huishoudens ook meer vrije tijd genieten (Alesina e.a., 2006). In dat geval moeten optimale toptarieven lager zijn. Uiteindelijk kunnen externe effecten van consumptie en/of vrije tijd moeilijk worden gekwantificeerd en hebben ze een hoge mate van subjectiviteit.

8 Conclusie

Als inkomensherverdeling de reden is waarom een hoger toptarief wordt bepleit, dan is een tarief boven het opbrengstmaximaliserende tarief nooit optimaal. Een hoger belastingtarief leidt dan zowel tot lagere belastingopbrengsten, waardoor dus minder inkomen kan worden herverdeeld, als tot grotere welvaartsverliezen vanwege de economische schade van hogere tarieven. Een toptarief van 60% of 65% – zoals door sommigen wordt voorgesteld – leidt volgens onze analyse tot lagere in plaats van hogere belastingopbrengsten.

Literatuur

Aaberge, R. en A.B. Atkinson, 2010, Top Incomes in Norway, in *Top Incomes: A Global Perspective*, ed. A.B. Atkinson en T. Piketty, Oxford University Press, Oxford, 448-481.

Agon, J.-P., L. Bettencourt, A. Frérot, Denis Hennequin, M. Ladreit de Lacharrière, M. Lévy, C. de Margerie, F. Oudéa, C. Perdriel, J. Peyrelevade, F. Riboud, S. Richard, L. Schweitzer, M. Simoncini, J.-C. Spinetta en P. Varin, 2011, L'Appel de très Riches Français: Taxez-nous!, *Le Nouvel Observateur*, 23 augustus 2011.

Alesina, A. F., E.L. Glaeser en B. Sacerdote, 2005, Work in the US and Europe: Why so Different?, *NBER Macroeconomic Annuals*, 2, 1-64.

Alvaredo, F., A.B. Atkinson, E. Saez en T. Piketty, 2013, World Top Incomes Database, http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/.

Atkinson, A. B., E. Saez en T. Piketty, 2011, Top Incomes in the Long Run of History, *Journal of Economic Literature*, 49, (1), 2011, 3-71.

Atkinson, A.B., en W. Salverda, 2005, Top Incomes in the Netherlands and the United Kingdom over the Twentieth Century, *Journal of the European Economic Association*, 3, (4), 883-913.

Bovenberg, A.L., en L. Stevens, 2010, Het Fiscale Stelsel van de Toekomst: Eenvoud, Neutraliteit en Draagkracht, in: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en Vernieuwing. Een Visie op het Belastingstelsel*, ministerie van Financiën, Den Haag, 143-154.

Brewer, M., Saez, E. en A. Shephard, 2010, Means Testing and Tax Rates on Earnings, in Mirrlees, J.A., Adam, S., Besley, T.J., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G.D. and J.M. Poterba, *The Mirrlees Review - Dimension of Tax Design*, Hoofdstuk 3, pp. 202-274, Oxford University Press, Oxford.

Buffet, W. E., 2011, Stop Coddling the Super-Rich, *New York Times*, 14 augustus.

Buffet, W. E., 2012, A Minimum Tax for the Wealthy, *New York Times*, 25 november.

Chetty, R., 2009, Is the Taxable Income Elasticity Sufficient to Calculate Deadweight Loss? The Implications of Evasion and Avoidance, *American Economic Journal : Economic Policy,* 1, (2), 31-52.

Cnossen, S., 2010, Enkele Gedachten over de Toekomst van het Nederlandse Belastingstelsel, in: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en Vernieuwing. Een Visie op het Belastingstelsel*, ministerie van Financiën, Den Haag, 155-164.

CPB, 2012, *Keuzes in Kaart: Een analyse van Tien Verkiezingsprogramma's*, Den Haag.

Europese Commissie, 2013, *Taxation Trends in the European Union*, Publication Office of the European Union, Luxemburg.

Feldstein, M., 1995, The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy*, 103, (3), 551–72.

Feldstein, M., 1999, Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax, *Review of Economics and Statistics*, 81, (4), 674-680.

Financial Times, 2013, Depardieu Receives Russian Passport, *Financial Times*, 6 januari.

Frans ministerie voor Economie en Financiën, 2012, *Projet de Loi de Finances pour 2013: Solidaires et Responsables pour une France plus Juste*, Parijs.

Gruber, J. en E. Saez, 2002, The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics*, 84(1), pp. 1-32, 2002.

Holmlund, B. en M. Soderstrom, 2011, Estimating Dynamic Income Responses to Tax Reform, *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy Contributions*, 11(1), Article 71.

Jacobs, B., Jongen, E.L.W. en F.T. Zoutman, 2013, Meer over de Top, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

Jongen, E.L.W. en M. Stoel, 2013, Estimating the Elasticity of Taxable Income in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

Kam, F. de, en K. Caminada, 2010, Belastingen als Instrument voor Inkomenspolitiek, in: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en Vernieuwing. Een Visie op het Belastingstelsel*, ministerie van Financiën, Den Haag, 155-164.

Kleven, H.J., en C. T. Kreiner, 2006, Beskatning af Arbejdsindkomst i Danmark (Belastingheffing op Arbeidsinkomen in Denemarken), hst. 7, in: T. Tranaes (ed.), *Skat, Arbejde og Lighed*, Gyldendal: Kopenhagen.

Kleven, H. en E.A. Schultz, 2012, Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms, EPRU Working Paper Series, Economic Policy Research Unit, University of Copenhagen, Department of Economics, 2012.

Layard, R., 1980, Human Satisfactions and Public Policy, *Economic Journal*, 90, (360), 737-750.

Ministerie van Financiën, 2012, Lenteakkoord: Verantwoordelijkheid Nemen in Crisistijd, ministerie van Financiën, Den Haag.

Ministerie van Financiën, 2013, Reactie op CPB Cijfers, Kamerbrief, 1 maart 2013, ministerie van Financiën, Den Haag.

Mirrlees, J.A., 1971, An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, *Review of Economic Studies*, 38, (2), 175—208.

OECD, 2013, *Tax Data Base*, OECD, Parijs.

Piketty, T., en E. Saez, 2003, Income Inequality in the United States, 1913-1998, *Quarterly Journal of Economics*, 118, (1), 1-39.

Piketty, T., en E. Saez, 2007, Income and Wage Inequality in the United States, 1913-2002, in: A.B. Atkinson and T. Piketty (eds.), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press, Oxford, 141-225.

Piketty, T., en E. Saez, 2013, Income Inequality in the United States, 1913-2011, update Tables and Figures of Piketty and Saez, 2003, 2007, http://elsa.berkeley.edu/~saez/TabFig2011prel.xls

Piketty, T., E. Saez en S. Stantcheva, 2013, Optimal Taxation of Top Incomes: A Tale of Three Elasticities, Achtergronddocument bij de CPB Lecture 2013, Den Haag.

Saez, E., J.L. Slemrod en S.H. Giertz, 2012, The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, 50, (1), 3-50.

Salverda, W., 2013, Inkomen, Herverdeling en Huishoudvorming 1977-2011: 35 jaar Ongelijkheidsgroei in Nederland, *TPEdigitaal*, 7, (1), 66-94.

Sillamaa, M.-A. en M.R. Veall, 2001, The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1988 Tax Flattening in Canada, *Journal of Public Economics*, 80, pp. 341-356.

Straathof, B. Groot, S. en J. Möhlmann, 2010, Hoge Bomen in de Polder: Globalisering en Topbeloningen in Nederland, CPB Document 199, Den Haag.

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
t (070) 3383 380

Mei 2013 | ISBN 978-90-5833-601-9